

Nº 8
Cuarto trimestre 2016

Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número 8. Diciembre 2016

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

Próximamente disponible en SMARTECA y VLEX

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gablex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

DIRECCIÓN

D^a Araceli Muñoz de Pedro

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

CONSEJO DE REDACCIÓN

D^a Belén López Donaire

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia

D. David Larios Risco

Asesor jurídico de la Organización Médica Colegial de España.

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia

D. Jaime Pintos Santiago

Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha



CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha

D. Isaac Martín Delgado

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*"

Gabilex
Nº 8
Diciembre 2016
www.gabilex.jccm.es



Castilla-La Mancha



SUMARIO

ARTÍCULOS DOCTRINALES

EDITORIAL: "EL PROYECTO DE LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO"10
El Consejo de Redacción

"HACIA UNA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA: EL USO DEL DOCUMENTO EUROPEO ÚNICO DE CONTRATACIÓN"14
D^a Teresa Medina Arnáiz

"EL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN PODER DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL"
Seis notas prácticas y una dificultad superada en parte.....40
D. Manuel Peláez Muras

"DERECHO FUNDAMENTAL A LA PARTICIPACIÓN EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS. PARTICIPACIÓN ORGÁNICA"82
D. Alberto Campos Jiménez

"LAS ENTREGAS DINERARIAS SIN CONTRAPRESTACIÓN TRAS LA MODIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL DECIMOSEXTA DE LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES POR LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO: UNA CUESTIÓN PENDIENTE DE RESOLUCIÓN"112
D. Julio Díaz-Maroto Maqueda

"LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL"152

D. Roberto Moreno García

“LA LEY 4/2016, DE 15 DE DICIEMBRE, DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO DE CASTILLA-LA
MANCHA: ANTECEDENTES Y SUJETOS OBLIGADOS DEL
ARTÍCULO 4”.....184

D. Carlos-Mª Rodríguez Sánchez

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

“COMENTARIOS A LA SENTENCIA Nº 163/2016 DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, DE 3 DE OCTUBRE DE
2016: FORMA DE PROCEDER DE LOS ÓRGANOS
JUDICIALES EN PROCEDIMIENTOS ABREVIADOS ANTE
LA ALEGACIÓN DE FALTA DE ACUERDO PARA EL
EJERCICIO DE ACCIONES”.....220

D. Roberto Mayor Gómez

“COMENTARIOS A LA SENTENCIA Nº 723/2016 DE LA
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA-LA
MANCHA (SECCIÓN 2ª), DE 22 DE NOVIEMBRE DE 2016:
VALIDEZ DE LA NOTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA A
TRAVÉS DE EMPRESA PRIVADA DE CORREO
POSTAL”.....228

D. Roberto Mayor Gómez

BASES DE LA
PUBLICACIÓN.....238

DERECHO FUNDAMENTAL A LA PARTICIPACIÓN EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS. PARTICIPACIÓN ORGÁNICA

D. Alberto Campos Jiménez

Doctor en Derecho y Abogado

Fecha finalización trabajo: octubre 2016

RESUMEN: La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, a raíz de su entrada en vigor en octubre de 2016, recoge en su artículo 21 la posibilidad de que en la composición de órganos colegiados puedan participar organizaciones representativas de intereses sociales. Esta posibilidad ya era contemplada por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Así, queda abierta la posibilidad de que la participación ciudadana legitime el funcionamiento de distintos órganos de la Administración Pública y muy especialmente en el ámbito de la Administración local, ámbito más ligado a la esfera de la vida cotidiana de la ciudadanía, con sus características propias. Todo ello atendiendo a la potestad de autoorganización de las Corporaciones locales.

ABSTRACT: Law 40/2015, of 1 October, the Legal Regime of the Public Sector, following its entry into force



in October 2016, contained in Article 21 the possibility that the composition of corporate bodies representative organizations to participate social interests. This possibility was already provided for by Law 6/1997 of 14 April, Organization and Functioning of the General State Administration. Thus, the possibility that citizen participation legitimizes the functioning of various organs of the Public Administration and especially in the field of local administration more closely linked to the sphere of everyday life of citizens, with their own characteristics field remains open. All this in response to the power of self-organization of local corporations.

PALABRAS CLAVE: Participación orgánica; Administración local; Participación ciudadana

KEYWORDS: Organic participation; Local Management; Citizen participation

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN

II. ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN

1 .Consejos sectoriales

A) Problemática de su configuración

B) Composición

C) Funciones propias a los consejos sectoriales

D) Consejos territoriales de

participación

a) Funciones

b) Similitud del funcionamiento de los Consejos Sectoriales y los Consejos Territoriales de Participación. Problemática de la dispersión

normativa autonómica de la regulación de su funcionamiento

c) Experiencias prácticas de Consejos Territoriales de Participación: casos de Vitoria, Madrid, Málaga y Zaragoza

E) Consejos Social de la Ciudad: novedad introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre

a) Funciones

b) Composición. Casos de Barcelona, Albacete, Logroño y Madrid

c) Funciones. Casos de Barcelona, Albacete, Logroño y Madrid

III.- ÓRGANOS PARTICIPADOS.

1. Órganos Territoriales de Gestión Desconcentrada.

A) Objeto.

B) Régimen jurídico.

C) Problemática de la denominación de los Órganos Territoriales de Gestión Desconcentrada.

D) Instauración de los Órganos Territoriales de Gestión Desconcentrada: competencia de los Plenos Municipales. Especial atención a los municipios de "Gran Población".

E) Composición: remisión a reglamentos orgánicos municipales.

F) Funcionamiento y competencias.

2. Consejos de Participación Ciudadana: especial atención al caso del municipio de Castellón.



I.- Introducción.

Al hablar de participación orgánica estamos tratando la creación y composición de órganos administrativos, ya sean estatales, autonómicos o locales, donde estos entes participan con los agentes sociales. El fundamento de los mismos estriba, en dotar de legitimidad a las decisiones que se tomen en los mismos potenciándolos con los sectores que más interesen, políticamente hablando. Esto lleva a, como señala SÁNCHEZ MORÓN, que organizaciones con mayor importancia o representatividad queden relegadas a un segundo plano de forma marginal, tales como asociaciones de consumidores, de vecinos o en defensa del medio ambiente¹.

La derogada Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en su artículo 39.3, recogía la posibilidad de que en la composición de órganos colegiados participarán organizaciones representativas de intereses sociales, así como otros miembros...". En este mismo sentido, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, sigue esta misma línea, y en su artículo 21 establece que "en la composición de los órganos colegiados podrán participar, cuando así se determine, organizaciones representativas de intereses sociales, así como otros miembros que se designen por las especiales condiciones de experiencia o

¹ SÁNCHEZ MORÓN, M., *Participación, neocorporativismo y Administración económica*, Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Madrid, 1991, págs 3943 y ss.

conocimientos que concurran en ellos, en atención a la naturaleza de las funciones asignadas a tales órganos”.

Como es habitual en la Administración General del Estado y la Administración Autonómica “esta técnica participativa es de un alcance más bien testimonial, y en algún caso significativo en el que los sectores sociales han intentado ir más allá, la Administración ha reaccionado reduciendo² drásticamente la composición del órgano³”.

Muy distinto sucede en la Administración local, que como analizaremos en este artículo, es más cercana a la ciudadanía. Dentro de la participación orgánica administrativa local podríamos distinguir entre órganos que llamaríamos de participación, creados para servir de guía a la participación ciudadana, y aquellos otros que tendrían como función secundaria la participación, siendo su objetivo principal desconcentrar o descentralizar a la Administración local, conocidos como órganos participados⁴.

² Como recoge LOZANO, B., en *Derecho Ambiental Administrativo*, Dykinson, Madrid, 2003, págs.150-151, fue el caso del Consejo Asesor del Ministerio de Medio Ambiente. Posteriormente se acometió una reordenación mediante el Real Decreto 2355/04, de 23 de diciembre. La reforma del Consejo acometida en la octava legislatura, recogió la idea, señalada en el Principio 10 de la Conferencia de Rio, que la mejor manera de gestionar los asuntos medioambientales es contar con la participación de todos los ciudadanos.

³ FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La información y la participación ciudadana en la Administración Local*, Bosch, Barcelona, 2009, pág. 178 y ss.

⁴ FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La información y...*, *op. cit.*, pág. 178 y ss.



II.- Órganos de Participación

1. Consejos Sectoriales

A) Problemática de su configuración

El establecimiento de los Consejos Sectoriales corresponde al municipio, atendiendo a la legislación autonómica y tomando como referencia, si la hubiera, a los reglamentos orgánicos municipales⁵. De forma supletoria acudiremos a los artículos 130 y 131 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales (en adelante ROF), que contempla la posibilidad de creación de estos Consejos con la finalidad de “canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales”. El ROF remite a la potestad de autoorganización de las corporaciones locales para su “composición, organización y ámbito de actuación⁶”, dando así cumplimiento al artículo 70 bis 1⁷ de la LBRL.

⁵ El artículo 20.1.c) LBRL dice que “En los municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos en que así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno, existirán, si su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa, órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno...”

⁶ Artículo 131.1. del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales.

⁷ Recordemos que el artículo 70 bis 1, introducido por la reforma llevada a cabo por la Ley 57/2003, dice: “Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de

El ámbito territorial de actuación de los Consejos Sectoriales, como recoge el artículo 131 del ROF, será el término municipal o bien, el distrito.

Pese a toda esta legislación que recoge los consejos sectoriales, FERNÁNDEZ RAMOS considera que "sin perjuicio de las determinaciones contenidas en el Reglamento Orgánico en relación con la composición, funciones y funcionamiento de los Consejos Sectoriales, cada Consejo Sectorial debe elaborar su propio reglamento de régimen interno, que deberá ser aprobado por el Pleno de la Corporación o por el órgano plenario del Distrito en el caso antes mencionado de los Consejos de ámbito de distrito⁸".

B) Composición

Recordemos, como ya analizamos al citar el artículo 131 ROF, que los Consejos Sectoriales deben servir para canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales. En este sentido, el artículo 235 del ROF dice que "las asociaciones generales o sectoriales canalizarán la participación de los vecinos en los Consejos sectoriales". Así, la composición de estos órganos se convierte en mixta, al estar representados además de por asociaciones ciudadanas también por la propia

carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales".

⁸ FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La información y...*, op. cit., pág.181.



Administración, produciéndose una disfunción de este órgano, dado que esta naturaleza mixta del mismo hace que vaya en contra del principio general para lo que se creo, puesto que debían ser las asociaciones las que llevaran la labor de canalización, y no conjuntamente con la Administración.

Pensemos, en palabras del profesor RIVERO YSERN, que "si la función de estos Consejos es conocer el parecer de un grupo cualificado de agentes sociales, esta función se desvirtúa cuando en la emisión de ese parecer participan también con mayor o menor peso numérico, representantes de la propia Administración"⁹.

La profesora SÁNCHEZ SÁNCHEZ, estima que el Ayuntamiento debería designar una persona, para que lo representara, asistiera a las reuniones y actuase en calidad de informador y "en su asistencia a las reuniones no tendría voto de calidad, y las decisiones se tomarían, efectivamente, por los representantes de las organizaciones de la zona, pero no por los propios miembros del Ayuntamiento"¹⁰.

Este apartado no está alejado de críticas al considerar que el hecho de que participen asociaciones sectoriales o representantes de organismos públicos puede llevar a una participación elitista y alejada del ciudadano¹¹.

⁹ RIVERO YSERN, J. L., *Manual de Derecho Local*, Civitas, 4ª edición, Madrid, 1999, págs. 140-141.

¹⁰ SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z., *Estudio Prácticos de Asociaciones, Democracia directa y otras formas de participación ciudadana*, Lex Nova, Valladolid, 2004, pág.143.

¹¹ SÁNCHEZ MORÓN, M., "El sistema político local: formas de gobierno y participación ciudadana", FONT I LOVET, T., (Dir.), *Informe sobre el Gobierno Local*, MAP, 1992, pág.317.

Existen en distintos municipios¹² de nuestro país diversos Consejos Sectoriales¹³, dependiendo de la temática que vayan a tratar.

C) Funciones propias a los Consejos Sectoriales

Los consejos sectoriales llevan a cabo labores de asesoramiento o de "informe" como cita el ROF, careciendo de funciones decisorias. Su función consultiva

¹² Por ejemplo, en el municipio de Ermua el Consejo Sectorial se compone de miembros natos o electivos; En la ciudad de Barcelona existen consejos sectoriales del municipio y del distrito.

¹³ Los Consejos sectoriales municipales de ciudad estarán compuestos por: un concejal o concejala de cada grupo municipal del Ayuntamiento y representantes escogidos entre las entidades del ámbito objeto del consejo en cuestión; expertos y personalidades de reconocida valía dentro del sector específico del consejo; la presidencia de los consejos de ámbito de ciudad corresponde al alcalde o alcaldesa. Los Consejos sectoriales de distrito estarán compuestos por: consejero responsable de cada una de las áreas comprendidas en el ámbito de actuación del Consejo Sectorial; consejeros de distrito según regule el reglamento interno de cada distrito; una representación de las entidades vinculadas a la temática sectorial, según regule el reglamento interno de cada distrito; asimismo, un tercio del total de miembros serán representantes de la ciudadanía, a título individual, escogidos entre los usuarios o implicados por la temática que trate el Consejo Sectorial; estará presidido por un concejal de distrito o consejero en quien se delegue.



busca que el gobierno municipal conozca la incertidumbre que rodea a su ciudadanía.

Entre las funciones que tienen los Consejos Sectoriales, podíamos resumir, con carácter general, pese a que algunos tengan particularidades y sean regulados por sus reglamentos propios, las siguientes: emitir informes sobre las actuaciones municipales correspondientes al sector temático; presentar iniciativas, sugerencias y propuestas; asesorar en la elaboración de líneas de actuación y el presupuesto; cualquier informe al Ayuntamiento a requerimiento de éste.

La participación en estos órganos, como ya hemos dicho, es consultiva pese a lo que sería de desear para la ciudadanía, de forma que si sus dictámenes e informes fuesen vinculantes se fortalecería la legitimación de las decisiones municipales, pero este planteamiento sería incompatible con las previsiones del artículo 69.2 LBRL que deja meridianamente claro que "las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley".

D) Consejos Territoriales de Participación

Los Consejos Territoriales son órganos de participación, información y propuesta dentro de un mismo Distrito en los que asociaciones, vecinos y colectivos participan en la gestión de los asuntos municipales. Podemos decir que son órganos que sirven para abordar temas que afectan a los vecinos de un barrio o zona de una ciudad, y ayudan al ayuntamiento a decidir dónde destinar parte del presupuesto para

inversiones públicas en esas zonas así como para conocer el funcionamiento de los servicios públicos.

a) Funciones

Las funciones básicas, como dice FERNÁNDEZ RAMOS, son "por un lado, potenciar el diálogo entre la Junta Municipal de Distrito, las entidades y los vecinos sobre los diferentes temas de la vida del territorio en concreto del que se trata, y por otro, tomar conciencia de las problemáticas generales de su distrito y de la municipalidad, con una visión global del municipio¹⁴".

b) Similitud del funcionamiento de los Consejos Sectoriales y los Consejos Territoriales de Participación. Problemática de la dispersión normativa autonómica de la regulación de su funcionamiento

En cuanto a su funcionamiento es muy similar al de los Consejos Sectoriales. Diversas legislaciones autonómicas regulan el funcionamiento de este órgano. Por ejemplo, la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana lo recoge en su artículo 30 que dice: "en los municipios en los que existan núcleos de población distintos del principal que agrupen a más del veinte por ciento de la población municipal, se creará un Consejo Territorial de Participación, que estará integrado por un representante de cada uno de los núcleos existentes, elegido en la forma en que reglamentariamente se determine por el Ayuntamiento. En el resto de los casos, la creación de este órgano será

¹⁴ FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La información y...*, op. cit., pág. 188.



potestativa. El Consejo Territorial de Participación tiene como función principal la de asesoramiento y elaboración de propuestas sobre las necesidades de estos núcleos, en general, y de cada uno de ellos, en particular. El consejo territorial presentará un informe al Pleno con carácter anual, preferentemente en la fase inicial de elaboración de los presupuestos". Serán los propios municipios los que aprueban su regulación.

c) Experiencias prácticas de Consejos Territoriales de Participación: casos de Vitoria, Madrid, Málaga y Zaragoza

En Vitoria existen siete consejos territoriales de participación y se rigen, además de por sus propias reglamentos internos de funcionamiento, por el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana de Vitoria-Gasteiz¹⁵. En su artículo 64 define a los Consejos Territoriales como "órganos de participación, consulta, información, control y propuesta, sin personalidad jurídica propia, que permiten la participación de vecinos/as, colectivos y entidades de una misma Demarcación Territorial en la gestión de los servicios municipales. Se convierten así en los órganos de participación en las demarcaciones territoriales y por tanto en el enlace fundamental entre la ciudadanía y el Ayuntamiento. Tienen por finalidad como recoge el artículo 65 del mismo cuerpo legal "promover, canalizar y proponer una reflexión conjunta de las entidades y ciudadanía en torno a los diferentes temas que afectan a la vida de su demarcación territorial o territorio, haciendo así posible una mayor corresponsabilización de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos del municipio".

¹⁵ Aprobado el 16 de julio de 2004, entrando en vigor el 28 de septiembre de 2004.

En Madrid se encuentra recogido el Consejo Territorial en el Reglamento Orgánico de los Distritos de Madrid¹⁶, en concreto en el artículo 50 que regula su composición y finalidad. Asimismo, se establece que cada distrito tenga su propio Consejo Territorial de Distrito, siendo presidido por el concejal de distrito, sustituyéndolo en su caso, el coordinador de Distrito.

En Málaga también se regula en el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana¹⁷. En el Capítulo IV, Sección 4ª, se especifica en el artículo 116 todo lo relativo a sus miembros.

La ciudad de Zaragoza también ha regulado estos Consejos a través de un Reglamento de Órganos Territoriales y de Participación Ciudadana¹⁸.

d) Consejo Social de la Ciudad: novedad introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre

¹⁶ Aprobado el 23 de diciembre de 2004 y publicado el día 10 de enero de 2005 en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 7, siendo modificado por el Reglamento Orgánico de Modificación de Distintos Reglamentos Municipales sobre la Función Directiva de los Distritos, publicado el 4 de marzo de 2016, en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 54.

¹⁷ Aprobado por el Pleno el 23 de febrero de 2006 y publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Málaga nº 70 el día 12 de abril de 2006.

¹⁸ Aprobado en el Pleno celebrado el día 28 de julio de 2005 y publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza nº 288 el día 17 de diciembre de 2005.



La Ley 57/2003, que reformó la LBRL introduce en el artículo 131 el Consejo Social de la Ciudad en los municipios de gran población.

Es un órgano muy similar a los Consejos Sectoriales pero tratando sobre asuntos más generales. Como cita el profesor FERNANDEZ RAMOS¹⁹, durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley se pretendió impulsar aún más la semejanza con los Consejos Económicos y Sociales del Estado y las Comunidades Autónomas, al proponerse que el Consejo Social de la Ciudad tuviese personalidad jurídica propia²⁰.

Aunque será a partir de la reforma de la Ley 57/2003, anteriormente citada, cuando se introduce la obligación de creación de estos órganos, algunos municipios en ejercicio de su potestad de autoorganización, con anterioridad a la Ley de Modernización de los Gobiernos Locales ya los habían creado. Por ejemplo, la **Ley 22/1998, de 29 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona**²¹, recoge la creación del Consejo Social de la Ciudad en su artículo 36, misma ley que propició su creación e introducción en la LBRL. Algunas diputaciones también

¹⁹ FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La información y...*, op. cit., pág. 189.

²⁰ Véase la Enmienda nº 26 del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en el BOCG, Congreso, Serie A, núm.157-9, de 18 de septiembre de 2003.

²¹ Modificada por la Ley 7/2010, de 21 de abril, de modificación de la Carta municipal de Barcelona.

habían creado ya estos órganos bajo la denominación de Consejos Económicos y Sociales²².

Para CANALES este órgano puede ser clave para la elaboración de un plan estratégico municipal y para impulsar el desarrollo económico y social²³.

a) Funciones

Como recoge el artículo 131.2. de la LBRL además de las funciones que determine el Pleno municipal mediante normas orgánicas, a este Consejo le corresponden una serie de funciones, entre las que se encuentran el debate, informe, consulta y propuesta en temas estratégicos de la ciudad, tales como²⁴:

- Grandes proyectos de la ciudad.
- Planeamiento urbanístico.
- Criterios generales de los Presupuestos Generales.
- Programa de acción anual, análisis y seguimiento de políticas públicas que afecten a la ciudad.
- Consultas populares que se quieran hacer a instancia del ayuntamiento (en algunos casos es preceptivo).

²² Véase a LÓPEZ BENÍTEZ, M., *El problema de la naturaleza jurídica de los Consejos Económicos y Sociales de ámbito local*, VVAA, Estudios de Derecho Público Económico, Civitas, Madrid, 2003, págs. 329 y ss.

²³ CANALES ALIENDE, J. M., *La democracia participativa local*, Sistema núm. 184-185, 2005, pág.199.

²⁴ Texto disponible en la web: www.famp.es, fecha de la consulta el día 3 de octubre de 2016.



b) Composición. Casos de Barcelona, Albacete, Logroño y Madrid

Su composición varía dependiendo del municipio en el que está instaurado. Está presidido por el alcalde o alcaldesa del municipio y compuesto por concejales de los grupos municipales existentes en el consistorio, estando también en algunos Consejos Sociales de la Ciudad representantes de partidos políticos sin representación. También lo conforman miembros de otros consejos consultivos, representantes de asociaciones, de entidades significativas e incluso ciudadanía que no se encuentre asociada a ninguna entidad, pero como ya hemos comentado, dependerá de cada municipio.

En el caso de Barcelona, el Consejo Social, es presidido por su alcaldesa. La vicepresidencia se elige en la primera sesión plenaria entre representantes de instituciones y entidades presentes en el Consejo. Lo completan: un concejal por grupo municipal que forma el Consistorio; un representante de cada uno de los Consejos Sociales de Distrito y un representante de cada Consejo Sectorial; hasta quince representantes de instituciones representativas de la ciudad; hasta quince representantes de asociaciones inscritas en el ficheros de asociaciones municipales; hasta quince representantes de la ciudadanía escogidas al azar entre un registro formado por personas que han manifestado la voluntad de participar en el Consejo.

En la ciudad de Albacete, su composición es más amplia que en Barcelona. Es presidido por el alcalde y forman parte los siguientes consejeros-representantes: cuatro, siendo uno del grupo político de gobierno y tres de la oposición; dos consejeros de las organizaciones sindicales más representativas de la ciudad; un

consejero de la Universidad; un consejero de la Federación de Asociaciones de Vecinos; un consejero de Foro de la Participación²⁵; un consejero de la Cámara de Comercio; un consejero de colegios profesionales; un consejero de representantes de organizaciones en defensa del medio ambiente, a propuesta del Consejo Municipal del Medio Ambiente; un consejero de una entidad cultural; un consejero de medios de comunicación, a propuesta de la asociación de prensa; un consejero de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; un consejero de la Administración General de Estado; un consejero de la entidad financiera con mayor implantación en Albacete; un consejero de asociaciones de discapacidad; un consejero del Consejo de la mujer; un consejero del Consejo Local de la Juventud; un consejero del Consejo Municipal de Mayores (FADEMA); un consejero de asociaciones deportivas; un consejero de los que hayan ostentado la consideración de alcaldes o alcaldesas democráticas de la ciudad; y por último podrán asistir en calidad de asesores personas expertas en materias que vayan a ser tratadas por en el Consejo, a propuesta de la presidencia.

En Logroño existe una composición muy similar a la que se da en la ciudad de Albacete. Divide sus componentes en natos, siendo estos el alcalde o alcaldesa, el portavoz de gobierno municipal y los portavoces de los grupos municipales con representación en el Pleno y el concejal de participación ciudadana; y aquellos otros nombrados por el Pleno, siendo estos: diez vecinos con especial relevancia o representación ciudadana en los ámbitos social, cultural, económico, deportivo, vecinal y asociativo en general, cuya

²⁵ Este representante pensamos que de momento estará en suspenso al haberse extinguido el Foro de la Participación al dejar de recibir fondos directos del Ayuntamiento de Albacete.



propuesta de nombramiento corresponde a tres vecinos nombrados por la Junta de Gobierno Local; siete vecinos nombrados a propuesta de los distintos Grupos Políticos en proporción a su representación en el Pleno del Ayuntamiento; once representantes de la ciudad de Logroño propuestos por sus respectivas asociaciones, y que correspondería a la representación de una serie de entidades como son: dos representantes por los sindicatos con mayor representación de acuerdo con la Ley Orgánica de Libertad Sindical; un representante por la Federación de Empresarios de La Rioja; un representante por la Cámara de Comercio e Industria de la Rioja; un representante por la Universidad de La Rioja; un representante por la Coordinadora de la tercera edad de Logroño; un representante por el Consejo de la Juventud de Logroño; un representante por la Federación de Asociaciones de vecinos de la Rioja; un representante por el Colegio oficial de Arquitectos de La Rioja; un representante en representación de las entidades financieras; un representante en nombre de las asociaciones de discapacitados; un miembro con voz y sin voto y el Secretario General del Pleno, que actuará como Secretario²⁶.

Por último citaremos la composición del Consejo en la ciudad de Madrid. En primer lugar, su Consejo Social recibe la denominación de Consejo Director²⁷. Destaca en la composición del citado consejo la

²⁶ Publicado en el Boletín Oficial de La Rioja nº 143 de 6 de noviembre de 2004 y modificado por el Boletín Oficial de La Rioja nº 151 el día 13 de noviembre de 2007.

²⁷ El Reglamento Orgánico del Consejo Director de la ciudad de Madrid fue publicado en el Boletín Oficial de Comunidad de Madrid nº 244 el día 13 de octubre de 2004 y en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid nº 5630 el día 16 de octubre de 2004, págs. 4438-4441.

presencia de las personas que hubieran sido presidentes de la Nación y de la Comunidad de Madrid. También están presentes los rectores de la Universidad Rey Juan Carlos, Complutense, Autónoma, Politécnica de Madrid y Nacional a Distancia así como veinte consejeros sectoriales, lo que conlleva que sea mucho más técnica y elitista que otros consejos del resto de la geografía española.

c) Funcionamiento. Casos de las ciudades de Barcelona, Albacete, Logroño y Madrid

El funcionamiento de estos consejos es muy similar, independientemente de la ciudad. Suele estar compuesto por una presidencia, el plenario y comisiones de trabajo.

En la ciudad de Barcelona y que sirvió de ejemplo para otras muchas, su Consejo Social se conforma de la presidencia, el plenario y una comisión permanente, pudiendo así mismos determinar dicha comisión o el plenario el establecimiento de grupos de trabajo temporales para el seguimiento y estudio de las iniciativas que se acuerden. El plenario se reunirá de manera ordinaria cada seis meses y como mínimo una vez al año. De forma extraordinaria podrá reunirse cada vez que sea convocado por la presidencia o a petición de un tercio de los miembros del Consejo. La regularidad con la que se reúna la Comisión Permanente será de dos meses o cuando lo solicite la presidencia a iniciativa propia o también a petición de un tercio de los miembros del Consejo²⁸.

²⁸ Texto disponible en la web:
www.conselldeciutat.cat/es/page.asp?id=4, fecha de la consulta el día 3 de octubre de 2016.



En Albacete, se estructura al igual que la ciudad de Barcelona con la presidencia y el pleno que se reunirán con la misma asiduidad que el comentado anteriormente. También recoge la posibilidad de la constitución de comisiones de trabajo necesarias por razón de la materia, teniendo la potestad de creación el pleno, y siempre y cuando no existan comisiones sectoriales a ese respecto²⁹.

Logroño utiliza un modelo más sencillo de Consejo Social al estar compuesto tan sólo por el Pleno del mismo³⁰. También, a diferencia de otros, se reúne más regularmente al ser sus reuniones trimestrales. Podrán convocarse sesiones extraordinarias por petición del presidente o de una tercera parte de los miembros del mismo. En Logroño no se recoge la posibilidad de crear comisiones de trabajo pero si se establece la opción de que el presidente pueda requerir la presencia en las sesiones, de personal técnico, para informar o asistir en el debate.

En Madrid el Consejo Social³¹, denominado como ya dijéramos Consejo Director, está configurado por el Presidente, el Pleno y Comisiones de Trabajo, recogándose la figura del Coordinador³² del Consejo, que tienen entre otras misiones las de suministrar toda

²⁹ Artículo 11 y ss. del Reglamento Orgánico del Consejo Social y de Sostenibilidad de la ciudad de Albacete.

³⁰ Texto disponible en la web: www.logro-o.org, fecha de la consulta el día 3 de octubre de 2016.

³¹ Reglamento Orgánico del Consejo Director de la Ciudad de Madrid aprobado el 28 de septiembre de 2004.

³² Artículo 13 del Reglamento Orgánico del Consejo Director de la Ciudad de Madrid aprobado el 28 de septiembre de 2004.

la infraestructura al Consejo para su normal desenvolvimiento así como el asesoramiento jurídico al mismo en relación con los reglamentos que les afectan. La regularidad de sus reuniones es similar a las que se producen en Barcelona o Albacete pero la diferencia estriba a la hora de convocar al Consejo de forma extraordinaria, dado que sólo el Presidente es quien ostenta esta capacidad.

Hemos visto como en muchas ciudades la creación o no de comisiones de trabajo, dentro del Consejo Social de la Ciudad, obedece a la existencia de consejos sectoriales cuya instauración en los consistorios del territorio nacional se encuentra normalizada. Para limitar esta sectorización, como dice BRUGUÉ TORRUELLA, y cuyas palabras suscribimos, se debería “reducir el número de consejos y comisiones, potenciar consejos de entidades donde expresar visiones de conjunto, y crear la figura del “técnico de participación”, responsable de coordinar y hacer funcionar los diferentes instrumentos³³”.

III.- Órganos Participados

1. Órganos Territoriales de Gestión Desconcentrada. A) Objeto

MERCADAL VIDAL considera el objetivo de los órganos territoriales de gestión desconcentrada, y en concreto de las **Juntas Municipales de Distrito** como órganos orientados a mejorar la gestión municipal y a

³³ Joaquím BRUGÉ TORRUELLA fue Director General de Participación Ciudadana en la Generalitat de Catalunya entre los años 2004-2008.



facilitar la participación ciudadana, estableciéndose su composición, organización y ámbito territorial en un reglamento que se entenderá parte del Reglamento Orgánico³⁴.

B) Régimen jurídico

El artículo 24.1 de la LBRL establece que "para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.

El apartado segundo del artículo 24 de la LBRL, introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, establece que "en los municipios señalados en el [artículo 121](#) será de aplicación el régimen de gestión desconcentrada establecido en el artículo 128³⁵".

Nos encontramos ante una doble regulación de los órganos de gestión desconcentrada. Por un lado la del

³⁴ MERCADAL VIDAL, F., "Organización Municipal", en MUÑOZ MACHADO, S., (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, Civitas, Madrid, 1988, pág. 939.

³⁵ El artículo 128.1 dispone que en los municipios de gran población "los ayuntamientos deberán crear distritos, como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.

artículo 24 de la LBRL que recoge la posibilidad de la constitución potestativa de estos órganos para municipios que no son de gran población; y por otro lado, el artículo 128 que convierte a estos órganos de los distritos en obligatorios para municipios de gran población³⁶.

Estos órganos de gestión desconcentrada deben enmarcarse, en virtud del artículo 20.2 de la LBRL, dentro de una organización complementaria que permite a las leyes autonómicas su establecimiento dejando margen a las administraciones locales en el ejercicio de su potestad de autoorganización. Esta primacía de las leyes autonómicas sobre régimen local, que prevalecen ante cualquier reglamento municipal teniendo el ROF carácter supletorio, no quedó dirimida hasta la STC 214/1989, de 21 de diciembre³⁷ y la posterior modificación de la LBRL por la Ley 11/1999, de 21 de abril.

Pese a lo anterior, las leyes autonómicas que han regulado estos órganos territoriales de gestión

³⁶ Son municipios de gran población, según el artículo 121 de la LBRL: a) los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes; b) los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes; c) los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas; d) asimismo, los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales. En los supuestos de los puntos c y d, se exigirá que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos ayuntamientos.

³⁷ F. J. 6º.



desconcentrada lo hacen de forma subsidiaria tras permitir su regulación por los reglamentos municipales³⁸.

El ROF también tendrá carácter supletorio, ya sea de las normativas de las Corporaciones Locales o de las leyes autonómicas³⁹.

C) Problemática de la denominación de los órganos de gestión desconcentrada

Como recoge IBÁÑEZ MACÍAS⁴⁰, estos órganos no reciben una denominación unitaria en todos los municipios. En la LBRL los califica simplemente como "órganos de gestión desconcentrada"⁴¹, lo que puede llevar a la equivocación, al denominarse de distinta manera dependiendo del municipio donde estén creados, pudiendo encontrarnos ante un mismo órgano con funciones similares sin percatarnos.

³⁸ Entre otros: artículo 19, de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias publicado en el BOE nº 101, de 28 de abril de 2015; artículo 59.1 Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia.

³⁹ QUINTANA LÓPEZ, T., *La Desconcentración en la Organización de los Municipios*, Documentación Administrativa nº 228, 1991, pág.149.

⁴⁰ IBÁÑEZ MACÍAS, A., *El derecho constitucional a...*, op. cit., pág. 225.

⁴¹ Asimismo, en el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, en su artículo 63, se recogen con la misma denominación.

El ROF regula tan sólo la creación de lo que designa como "Juntas Municipales de Distrito", no estableciendo algunos tipos más en distintos niveles

D) Instauración de los Órganos Territoriales de Gestión Desconcentrada: competencia de los Plenos Municipales. Especial atención a los municipios de "Gran Población"

Su creación está reservada, según el ROF, al Pleno municipal de cada municipio. No debemos olvidar que la Ley 57/2003 que modificó la LBRL obliga a los municipios de "gran población", a la instauración de estos órganos, siendo en los municipios más pequeños potestativa su creación.

Debemos mencionar la posibilidad de instaurar dichos órganos, atendiendo a las leyes autonómicas, en núcleos de población distanciados del municipio cuando la mayoría de los vecinos así lo solicite⁴².

La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, contempla en su artículo 38.1 la posibilidad de "en los municipios de más de 5.000 habitantes, el Pleno podrá acordar la creación de Juntas de Distrito o Barrio, como órganos territoriales de gestión desconcentrada". Similar la regulación en la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja (artículo 32.1),

⁴² Así lo establece el artículo 65.1 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.



introduciendo la posibilidad de que puedan existir lo que denomina “Juntas de Vecinos”, en los núcleos de población separados de la capitalidad del municipio que no tengan la condición de entidad local menor (artículo 33.1).

E) Composición: remisión a reglamentos orgánicos municipales

Los artículos 24 y 128 de la LBRL, así como el artículo 129 del ROF, en relación con la composición de los órganos de gestión desconcentrada, remiten a los reglamentos orgánicos municipales, puesto que no regulan la misma.

La composición de los órganos de gestión desconcentrada es muy diversa y difusa, teniendo que acudir a legislaciones autonómicas y reglamentos orgánicos de funcionamiento de las corporaciones locales. El artículo 235 ROF dice que las “asociaciones generales o sectoriales canalizarán la participación de los vecinos en los Consejos sectoriales, en los órganos colegiados de gestión desconcentrada, etc.”. Estas asociaciones, para poder participar, deberán estar inscritas en los registros creados a tal efecto (artículo 236 ROF).

Algunas Comunidades Autónomas remiten a una composición mixta: en la que formen parte vecinos y miembros de la Corporación Municipal⁴³; entre representantes de asociaciones y miembros de la

⁴³ La Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, establece en su artículo 34.2 la composición de los órganos de gestión desconcentrada por vecinos y miembros de la Corporación municipal.

Corporación municipal⁴⁴; una forma mixta de las anteriores, es decir, miembros de la Corporación Municipal (concejales), vecinos y asociaciones ciudadanas⁴⁵; composición exclusiva de vecinos⁴⁶, etc.

F) Funcionamiento y competencias

El artículo 139.1 ROF establece que “el funcionamiento de las Juntas de distrito se rige por las normas que acuerde el Pleno, a través del reglamento que las regule y se inspirará en las normas reguladoras del funcionamiento del Pleno, que regirán en todo caso de forma supletoria”. Así, habrá que atender a las normas autonómicas y a las establecidas por los reglamentos municipales propios para determinar sus funciones y competencias.

⁴⁴ La Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, en su artículo 32.2 recoge que “En ausencia de regulación específica, dichas Juntas integrarán a concejales y representantes de las asociaciones vecinales...”

⁴⁵ El Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña lo establece en su artículo 61.2.

⁴⁶ La Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias publicado en el BOE nº 101, de 28 de abril de 2015, recoge en su artículo 19.3 que están presididas por el alcalde o concejal en quien delegue y la integraran las entidades ciudadanas domiciliadas en el municipio a través de los representantes que ellas elijan o designen en número que determine el pleno de la corporación, en proporción a la población que represente cada una de ellas.



No podemos olvidar al artículo 129.2 ROF que recoge que “el reglamento de las Juntas determinará asimismo las funciones administrativas que, en relación a las competencias municipales, se deleguen o puedan ser delegadas en las mismas, dejando a salvo la unidad de gestión del municipio”.

Las competencias de los órganos de gestión desconcentrada podrán tener carácter consultivo, de gestión o decisorio, dependiendo de la normativa legal aplicable a los mismos.

Entre las competencias específicas que les han otorgado las legislaciones autonómicas a estos órganos se encuentran, por ejemplo en el caso de la Región de Murcia, las de elevar propuestas, iniciativas, peticiones, informes, reclamaciones o quejas a órganos municipales⁴⁷ y colaboración en la vigilancia y gestión de la ordenación urbanística⁴⁸, entre otras.

Es importante destacar que algunas legislaciones autonómicas han reconocido a estos órganos la posibilidad de que se delegue en ellos funciones ejecutivas como son la gestión de servicios. En este sentido, la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia permite en su artículo 70 a los órganos de gestión desconcentrada que puedan “ejercer las competencias y funciones que cada Ayuntamiento les

⁴⁷ También recogido por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (artículo 63.c) y en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

⁴⁸ Artículo 40 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia.

confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal y, en especial, en los sectores sanitario, asistencial, cultural, deportivo y recreativo, garantizándose, en todo caso, el principio de unidad de gobierno y gestión en el municipio, a cuyo efecto se establecerán en el acuerdo de delegación los sistemas de revisión y control de los actos y acuerdos adoptados por los órganos de participación”. Igualmente, el ya citado **Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña permite la delegación de competencias, con una redacción muy similar a la de la Ley 5/1997 pero con algunos matices**⁴⁹.

49 El artículo 64 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña dice así: 64.1 Los órganos territoriales de participación pueden ejercer por delegación funciones deliberativas y ejecutivas en las materias relativas a la gestión y la utilización de los servicios y los bienes destinados a actividades sanitarias, asistenciales, culturales, deportivas y de recreo cuando su naturaleza permita la gestión desconcentrada y no afecte a los intereses generales del municipio. Puede ampliarse la delegación a otras actividades, siempre que concurren las condiciones anteriores; 64.2 Con el fin de garantizar el principio de unidad de gobierno y de gestión del municipio: El ejercicio de las facultades de gestión y ejecución corresponde, en todo caso, al concejal presidente, de acuerdo con las decisiones adoptadas por el órgano de participación. Tienen que establecerse los sistemas de revisión y control de los actos y los acuerdos adoptados por los órganos de participación. Los órganos desconcentrados tienen que ejercer sus funciones de acuerdo con los programas y las directrices establecidos por el pleno. Los actos de los órganos de participación territorial pueden impugnarse ante al órgano correspondiente del ayuntamiento mediante el recurso de altura.



2. Consejos de Participación Ciudadana: especial atención al caso del municipio de Castellón

Estos órganos son creados por los municipios para encauzar la participación ciudadana de asociaciones, entidades y vecinos. Su denominación también varía, como ya hemos visto en otros órganos de participación, dependiendo del municipio así como sus competencias.

En Castellón, municipio pionero en implantar políticas de participación ciudadana, el Consejo de participación ciudadana comenzó a funcionar el 9 de noviembre de 1988. Se constituyó como órgano complementario del Ayuntamiento, sin personalidad jurídica propia, considerándose como interlocutor válido y representativo de los vecinos de Castellón mediante sus asociaciones, en la Administración y gozando de independencia en sus propias decisiones y con estricta sujeción al reglamento que lo regula⁵⁰.

⁵⁰ Reglamento del Consejo de Participación Ciudadana de Castellón publicado en el B.O.P. de Castellón nº 47, de 20 de abril de 1993.





Castilla-La Mancha

Gabilex
Nº 8
Diciembre 2016
www.gabilex.jccm.es
